

百瀬 優 提出

博士学位申請論文審査要旨

論文題目

障害年金の制度設計に関する研究

## Ⅰ 本論文の主旨および構成

### 1. 本論文の主旨

本論文は、アメリカの障害年金の形成過程において展開された議論をもとに、障害年金の制度設計において重要な論点を抽出し、それらの論点に沿ってアメリカ・スウェーデン・日本の障害年金制度の現状を比較分析したうえで、日本の障害年金における問題点と改革の方向性を論じたものである（なお、本論文では「障害年金」という語は「公的障害年金」を指している）。

多くの国々では障害者に対して幾つかの公的な所得保障制度が設けられているが、障害者が自立した生活を営むうえで不可欠な基盤となっているのが障害年金である。日本では近年、公的年金制度への信頼感が揺らぐなかであって、無年金障害者をめぐる議論などを通じて障害年金についてはむしろその有用性が再認識されてきている。また、老齢年金改革の進展や障害者自立支援法の制定によって、障害年金のあり方を再検討する必要性も指摘されている。このように障害年金への関心が高まってきているが、日本ではこれまでのところ障害年金に関する本格的な研究はほとんど行われてこなかった。また、現在、政党、各種団体、研究者等から公的年金制度の抜本改革案が提示されているが、それらの改革案においても障害年金についてはほとんど論じられていない。こうした状況のなかで、日本における障害年金の現状を分析し、現在どのような問題があり、それをどのように改善すべきかを検討することは、学問的にも実務的にも大きな意義があると思われる。本論文はそうした問題意識のもとで、障害年金の構造と特性を明らかにし、現行制度の問題点とその改革の方向について考察することを課題としている。

本論文では、この課題を検討するために、日本とは異なる形で制度の構築や改革が行われてきた海外の障害年金を分析し、そこから日本の障害年金を考察するうえでの示唆を得るという方法をとっている。こうした方法による障害年金の分析をベースに、無年金障害者問題など個別の問題だけではなく障害年金の制度設計の全体像をとらえ、国際比較の視点から障害年金の課題と改革の方向を論じている。

具体的には、まず比較研究の対象としてアメリカの障害年金を取り上げている。その理由としては、日本を含めて多くの国々では、一般的に、障害年金と老齢年金が一体的に創設されているのに対して、アメリカでは 1935 年に老齢年金が障害年金と切り離して創設された後、障害年金の導入の是非をめぐって激しい議論が行われ、幾つかの段階を経て 1956 年に障害年金が公的年金制度に導入されているが、その過程における議論が障害年金の構造と特徴を把握するうえできわめて参考になることがあげられる。それに加えて、アメリカでは障害年金が社会保障政策において主要な位置を占め、その支出も社会給付全体のなかで高い割合を占めるなど、日本とは著しい相違を示しており、日本の状況を相対化して捉えるうえで有効であることがあげられる。

本論文では、アメリカの障害年金の形成過程について、1930 年代から 1956 年に至るまでの議論を社会保障諮問委員会、上院・下院の各委員会および本会議、社会保障部等の政府機関、公聴会などにおける報告書、意見書、議事録等の資料を用いて分析を行っている。それによって、障害年金

のもつ特徴と制度導入における課題等を明らかにすることができた。そうした検討結果から、本論文では障害年金の制度設計を考える場合に重要となる論点として、①障害年金のコスト、②障害認定、③老齢年金との関係、④就労支援との関係、⑤給付設計および給付水準、⑥財源調達方式および公的扶助との関係、という6つを導き出している。

次に現状分析として、これらの6つの論点に沿って、現在のアメリカにおける障害年金の構造と特徴を考察している。さらに、アメリカとは対照的な制度を有するスウェーデンの障害年金を取り上げている。スウェーデンの障害年金は、老齢年金と同一の公的年金制度に含まれて創設されたが、2003年に従来の障害年金が廃止され、医療保険制度の新しい給付として再編成された。本論文では現在のスウェーデンの障害年金について、上記の6つの論点に沿って検討し、アメリカとは異なる障害年金の構造と特徴を考察した。これらの作業によって、日本の障害年金の状況を相対化して理解することが可能となったといえる。

これらの検討を踏まえて、最後に日本の障害年金の問題点と改革の方向性について、6つの論点から考察を行っている。比較の視点で見た場合、日本の現行の障害年金制度は、先天的障害者や高所得障害者にも年金を支給するなど寛大な側面を有する一方で、障害認定や給付水準の面できわめて制限的な内容となっている。とくに日本の障害認定では、医学的理由に基づく機能障害の程度を日常生活能力によって判断しているが、その場合は多くの障害者が実際には就労が困難であるにもかかわらず障害年金から排除される可能性があり、欧米諸国のように稼得能力の喪失・減退を重視する方向で認定のあり方を見直す必要があるとしている。

また、日本の制度体系について、今日では障害と老齢のリスクの相違が大きくなり、障害年金と老齢年金を同一の制度で運営する根拠は薄れており、しかも老齢年金改革の影響が障害年金にも及ぶことから、障害年金と老齢年金を切り離すことを提示している。さらに、障害年金では、制度を基礎年金と報酬比例年金に分立することの根拠が乏しいことや、障害年金では拠出制による国民皆年金の実現が困難であるばかりでなく、無年金者に対するペナルティがきわめて重くなる仕組みになっていることなどから、障害年金では報酬比例部分を一元化した社会保険方式とし、基礎年金部分を税財源による最低保障給付とすることを論じている。

このようにして本論文では、6つの論点から日本の障害年金の問題点とその対応策について検討を行い、改革の方向性を提示している。

## 2. 本論文の構成

本論文の構成は、以下の通りである。

### 序章 本論文の目的と諸前提

#### 第1節 問題意識

#### 第2節 先行研究の検討と本稿の特徴

#### 第3節 検討対象の明確化

#### 第4節 比較対象国の選定

## 第5節 アメリカ、スウェーデンの障害年金の概要

- (1) アメリカの障害年金制度の概要
- (2) スウェーデンの障害年金制度の概要

## 第Ⅰ部 歴史分析

### 第1章 アメリカにおける障害年金創設前史

#### 第1節 1930年代の議論と民間保険

- (1) 障害年金に関する議論の始まり
- (2) 民間保険の動向
- (3) まとめ

#### 第2節 1940年代における障害年金の提案と反対意見

- (1) 障害年金の提案
- (2) 1948年社会保障諮問委員会報告書
- (3) 社会保障諮問委員会少数派意見書
- (4) まとめ

#### 第3節 障害者扶助の導入

- (1) 1950年社会保障法改正
- (2) まとめ

#### 第4節 障害凍結の導入

- (1) 1952年社会保障法改正
- (2) 1954年社会保障法改正
- (3) 障害凍結の内容
- (4) まとめ

### 第2章 アメリカにおける障害年金の成立と6つの論点

#### 第1節 障害年金の導入—1956年改正

- (1) 下院における障害年金を含む法案の可決
- (2) 公聴会での議論
- (3) 上院財政委員会の報告書と少数派意見
- (4) 上院本会議での議論と法案の可決

#### 第2節 6つの論点

## 第Ⅱ部 現状分析

### 第2章 6つの論点から見る障害年金—アメリカとスウェーデン

#### 第1節 障害年金のコスト

- (1) アメリカにおける障害年金給付費の推移と現状
  - (a) 制度開始から1984年の社会保障障害給付改革法まで
  - (b) 1980年代中盤以降のコストの増加

(c) まとめ

(2) スウェーデンにおける障害年金給付費

## 第2節 障害認定

(1) アメリカにおける障害認定

(a) 障害認定の概要

(b) 障害認定に関するデータ

(c) まとめ

(2) スウェーデンにおける障害認定

## 第3節 老齢年金との関係

(1) アメリカにおける障害年金と老齢年金の関係

(2) スウェーデンにおける障害年金と老齢年金の関係

(a) 改革前の障害年金の概要

(b) 改革後の老齢年金と障害年金

## 第4節 就労支援との関係

(1) アメリカにおける障害年金受給者に対する就労支援

(a) 就労支援の二つの方法

(b) 就労チケットプログラムの概要と現状

(2) スウェーデンにおける障害年金受給者に対する就労支援

## 第5節 給付設計および給付水準

(1) アメリカの障害年金の給付設計および給付水準

(2) スウェーデンの障害年金の給付設計および給付水準

## 第6節 財源調達方式および公的扶助との関係

(1) アメリカの障害年金の財源調達方式および公的扶助との関係

(2) スウェーデンの障害年金の財源調達方式

# 第4章 日本の障害年金制度に関する検討

## 第1節 制度の概要と現状

(1) 障害基礎年金および障害厚生年金の概要

(2) 障害年金の現状

(a) 財政規模

(b) 受給者数

(c) 支給月額

(d) 障害別の受給率

## 第2節 日本の障害年金の問題点と改革の方向性

(1) 障害年金のコスト

(2) 障害認定

(3) 老齢年金との関係

(4) 就労支援との関係

(5) 給付設計および給付水準

(6) 財源調達方式および公的扶助との関係

おわりに

付表

参考文献

## II 本論文の概要

本論文の概要は、以下の通りである。

序章「本稿の目的と諸前提」は、本稿の目的を明らかにするとともに、分析のために必要となる準備作業を行っている。第1節では、障害年金に対する関心の高まりやそれを取り巻く状況の変化から、障害年金に関する研究の必要性が高まっていることを指摘した。次いで、海外の障害年金の歴史と現在の構造を検討し、それを踏まえて、日本の障害年金の制度設計について考察を行うという本稿の目的を明示した。第2節では、障害年金に関する先行研究と比較して、本稿の特徴や意義がどこにあるのかを述べた。第3節では、障害者に対する所得保障制度の分類や役割を説明した。また、本稿が原則として障害年金のみを対象とすることの根拠を示した。第4節では、主たる比較対象国をアメリカとすることと、スウェーデンも補足的に検討対象とすることの理由をあげた。第5節では、アメリカとスウェーデンの障害年金制度の概要を記述している。

第I部「歴史分析」は、アメリカにおける障害年金の成立過程を分析している。障害年金は、一般的には、老齢年金の成立とともに登場し、同一制度のもとで一体的に運営されてきた。しかし、アメリカでは、1935年の社会保障法で老齢年金が創設された際には、障害年金が導入されず、それが登場したのは1956年のことであった。その間、アメリカでは障害年金の導入の是非をめぐって激しい議論が行われ、幾つかの段階を経て、その導入に至っている。それゆえ、その成立過程を検討することによって、障害年金のもつ特徴やその制度設計を考える場合に重要となる論点を明確にすることができた。

第1章「アメリカにおける障害年金創設前史」では、1930年代から1950年代前半までが検討の対象となる。社会保障諮問委員会や上院下院の各委員会の記録などをもとに、障害年金をめぐる議論を整理し、障害年金の何が問題とされ、なぜ導入されてこなかったのかを明らかにした。また、その代替として導入された障害者扶助や障害凍結についても論じた。

第2章「アメリカにおける障害年金の成立と6つの論点」では、上院下院各委員会の報告書および意見書、公聴会および上院本会議の議事録等を用いて、障害年金の導入を決定した1956年社会保障法改正の立法過程を検討した。以上の歴史分析をもとに、障害年金の成立過程で重視された議論を6つ抽出し、各論点について、社会保障庁の官僚、労働組合、福祉従事者、民主党議員に代表

される障害年金賛成派と、医師、保険会社、経営者団体、共和党議員に代表される障害年金反対派の間でどのような議論が行われたのか、そうした議論が障害年金の制度設計にどのような影響を与えたのかを明らかにした。その結果は以下の通りである。

1つめの議論は、障害年金のコストについてであった。民間保険の経験を有するアメリカでは、1930年代に公的な障害年金の導入が検討され始めた当初から、コストが膨張するのではないかという懸念が存在していた。こうした懸念が、老齢年金の創設時あるいは創設直後に障害年金を導入しなかった理由の1つであった。その一方で、障害年金賛成派は、障害年金のコストを別角度から捉えていた。具体的には、公的扶助や施設収容などに係わる費用を削減する効果を考慮しなければならないこと、さらに、障害年金のコストが上昇しても、労働者が障害に伴う予期不能なリスクの分散を望むならば、負担に合意が得られる可能性があることなどを指摘していた。そうした議論の結果として、1956年改正で導入された当初の障害年金は、コストに関する批判を抑えるために、対象者が限られた制限的な制度となった。

2つめの論点は、障害認定についてであった。障害年金では、老齢年金と異なり、障害を定義したうえで、申請者がその状態にあるかどうかを認定する作業が必要となる。アメリカでは、障害年金における障害は、“死に至るか長期無期限に継続すると予期され、かつ、医学的に確定可能である身体的・精神的機能障害によって、いかなる実質的な稼得活動にも従事できない状態”と定義された。障害認定については、老齢や死亡における客観的特質に比べて、障害が主観的特質を有していることなどから、その円滑な実施は困難であるという批判もあった。しかし、1956年改正では、別制度での実績があったこと、定義において部分障害や職業的障害が排除されたことなどから、大きな混乱なしに障害認定を行うことが可能であるとの判断がなされた。また、障害認定をどこが行うのかも争点のひとつとなったが、医師会の反対とリハビリテーションとの連携のために、連邦ではなく州の機関、具体的にはリハビリテーション局などが認定を行うことになった。

3つめの論点は、老齢年金との関係についてであった。1930年代のアメリカでは、障害年金には運営面やコスト面での問題があり、老齢年金とは異なるという認識が一般的であった。1940年代になって、障害年金の具体案が提案されるようになると、運営コストの節約と被保険者の利便性という観点から、障害年金を老齢年金と統合して運営する必要性が論じられるようになった。1956年改正で導入された障害年金は、老齢遺族年金と同じ公的年金制度に組み入れられたが、障害年金のコストを明確に把握し、また、そのコストが想定よりも多くなった場合に他の年金に影響を与えないようにするという観点から、障害年金の財源となる基金は独立して設けられた。

4つめの論点は、就労支援との関係についてであった。障害年金の導入前には、現金給付よりも職業リハビリテーションを通じた就労支援の方が重要であるという主張が存在していた。しかし、障害者の中には就労復帰できる可能性がほとんどない者もあり、さらに、そもそもリハビリテーションの提供が障害者の所得の代替となるわけではないことから、こうした批判は障害年金の必要性を排除するものではなかった。その他に、現金給付、とくに権利性の強い障害年金は、リハビリテーションを阻害するという主張もなされていた。一方、障害年金賛成派も、リハビリテーションの重要性を軽視していたわけではなかった。1940年代に障害年金の具体案が提案された際には、障害年金に要する費用の削減と就労者の増加による国民経済へのプラス効果を考慮して、すでに障害年

金とリハビリテーションとの連携に必要性が述べられていた。1956年改正による障害年金についても、申請者をリハビリテーション機関に照会することや、受給者が正当な理由なくリハビリテーションを拒否した場合には給付を終了するといった仕組みが設けられている。

5つめの論点は、給付設計および給付水準についてであった。障害年金の成立過程において、障害の場合の現金給付の必要性は、老齢や死亡の場合以上に大きいということが繰り返し指摘されていた。障害をもつ就労者は、所得の喪失に直面するだけでなく、医療費・介護費の増加に直面し、さらに貯蓄も少ないことが多いというのがその根拠であった。しかし、障害年金では、給付額が高くなると、詐欺を生む可能性がある、あるいは、受給者の就労復帰に対する意欲を弱めるという批判があったため、制定時の障害年金では低い給付水準でスタートすることになった。

6つめの論点は、財源調達方式および公的扶助との関係についてであった。障害年金の成立過程では、障害者に対する所得保障については、連邦補助金を導入した州運営の公的扶助を設けて、そこで対応すべきという主張があった。公的扶助については、リハビリテーションに重きを置いた制度運営、寛大な障害認定の排除、疑わしい申請の最小限化などが利点とされていた。こうした主張に沿って、1950年改正では障害者扶助が導入されている。しかし、障害年金賛成派は、障害扶助について、未実施の州があること、受給要件が厳しいこと、給付額が少ないことなど実務面での問題が生じていることを批判し、障害者扶助の存在が障害年金を不要にするとは言えないということを強調した。さらに、障害年金賛成派は拠出制年金の権利性を重視していた。その他にも、ミーンズテストを伴わない障害年金では、受給者の財産と自尊心を保護することが可能であり、それが就労復帰に良い影響を与えるとの意見もあった。これらの主張が、公的扶助とは異なる障害年金の確立に結実したといえることができる。

第Ⅱ部「現状分析」は、第Ⅰ部での検討から導き出された6つの論点に沿って、アメリカとスウェーデンの障害年金の現状を分析している。さらに、それを踏まえて、日本の障害年金の問題点や改革の方向性について考察している。

第3章「6つの論点から見る障害年金—アメリカとスウェーデン」は、現在のアメリカにおける障害年金の構造と特徴について考察し、さらに補足的にスウェーデンの制度についても検討を行っている。

第1節では、障害年金のコストの推移や現状について検討を行った。アメリカでは制度実施後に給付内容の充実などによってコストの増大が生じたが、1980年代前半には、新規裁定時の認定や受給者に対する再審査を厳しくすることを通じて障害年金給付費の抑制が行われた。しかし、このような手法によるコストの抑制は、国民だけでなく、州政府や裁判所からの批判を生むことになり、1984年の社会保障障害給付改革法によって、厳しい運用方針が緩和されることになった。この改正以降では、1990年代初頭の経済悪化、女性の労働市場参加、人口構成の変化等によって新規受給者が増加するとともに、障害認定の変化などに起因する受給者層の変化によって1人当たりの受給期間が長期化しており、その結果として障害年金給付費が著しく増加している。コストの急増は、制度の破綻を意味するわけではないものの、1990年代以降、再び問題視されるようになっていく。現在のところは、障害者の制度に対するアクセスの制限や就労支援を強化する方向でコスト抑制が模



索されているが、その成果は明白な形では現れていない。また、近年における障害年金コストの増大は、スウェーデンにおいても生じており、同国でも 1990 年代以降に受給者認定ルールの厳格化などの対策が講じられている。

第 2 節では、障害認定について考察した。アメリカの障害認定において重要なポイントは、①申請段階で一定以上の収入を伴う仕事に従事している場合は、たとえ医学的な機能障害がいかに重度であったとしても、障害年金の支給対象とはならないこと、②仕事に従事しておらず、かつ、機能障害の程度が社会保障庁の定めた基準に合致した場合は、実質的な稼得活動を行う能力を保持していないと推定され、支給認定が行われること、③機能障害が一定の基準に満たなくとも、申請者の稼得能力に関する査定の結果、国民経済において多数存在するような他の仕事に順応することもできないと判断された場合は、支給認定が行われることの 3 点にまとめることができる。つまり、障害年金では、機能障害の程度そのものではなく、それによっていかなる実質的な稼得活動にも従事できないことが支給要件となっている。最近の動向としては、稼得能力の査定を含んだ認定や客観的な判断の難しい症状の増加によって認定プロセスが複雑化しており、その結果、不服申し立ての多発、待ち時間の長期化、州間格差の顕在化が生じている。一方、スウェーデンの障害認定でも、部分障害が含まれるという特徴はあるが、給付対象となる障害は、医学的理由に基づく機能障害によって稼得能力を喪失・減退していることである。かつては、労働市場の悪化により就労ができない高齢者には医学的な理由がなくても障害年金が支給されていたが、現在では、医学的な理由による障害に基づいてのみ障害年金が支給されている。

第 3 節では、障害年金と老齢年金の関係について検討し整理を行った。アメリカでは両年金が遺族年金も含めて同一の制度に含まれている。ただし、両年金では対象とするリスクが異なる。老齢年金では、保険事故が一定年齢への到達という客観的なものであり、さらに保険事故がいつ生じるかが明確である。また、現在では保険事故がかなり高い確率で生じる。そして、老齢年金と稼得能力との関係はなくなっており、仮に受給者がどれだけ収入があったとしても、年金は全額支給される。一方、障害年金では、保険事故である障害は客観的かつ一律に認定することが難しく、さらに、保険事故がいつ生じるかが不明である。また、現在でも保険事故の発生確率は決して高くはない。そして、障害年金では稼得能力との関係が重要であり、受給者に一定額以上の就労収入がある場合には、年金は一切支給されない。このような違いに応じて、両年金では拠出要件や給付額の算定方法などに違いがみられる。また、制度開始当初から現在に至るまで、障害年金の財源は、老齢遺族保険信託基金とは区別された障害保険信託基金によって賄われている。一方、スウェーデンでは、従来、両年金が同一の制度で運営されていた。しかし、1990 年代の年金改革を通じて、老齢年金において個人レベルの拠出と給付の対応関係が強化された結果、それに馴染みにくい障害年金は、公的年金とは切り離され、医療保険に統合されている。現在の両年金の給付設計は全く異なり、老齢年金では、保険料納付総額およびその運用利回りをもとに給付額が決められるのに対して、障害年金では、直近所得の一定割合を保障するという形で給付額が決定される。また、財源についても、障害年金では、老齢年金と異なり、所得比例部分が医療保険料、最低保証部分が租税によって賄われている。

第 4 節では、障害年金受給者に対する就労支援の現状について検討した。アメリカでは、障害年

金実施当初から、受給者に対する就労支援を行う仕組みが年金制度内に設けられてきた。とくに、近年、費用対策という観点から、受給者を就労につなげることが政策課題となっており、2002年には任意参加の就労チケットプログラムが新たに導入されている。同プログラムのもとで、障害年金受給者は郵送された就労チケットを利用して、政府認可のサービス提供者から無料で就労サービスを利用することができる。財源は年金基金が負担する。これによって、就労を目標とする受給者の労働市場への参加を促すことが期待されているが、そもそも就労を目指す受給者が多くないこと、受給者のプログラムに関する認識度が低いこと、サービス供給者の不足や受け入れ拒否があることなどから、プログラムへの参加率は低位に止まっている。一方、スウェーデンの従来の障害年金では、障害者の社会的活動の促進やリハビリテーションの需要への対応が十分に配慮されてこなかったと指摘されている。ただし、2003年以降の新たな障害年金、とりわけ活動補償給付では、一度に受給できる期間が最大で3年に制限され、その間に社会保険事務所の費用負担とコーディネイトのもとで、疾病や労働能力の改善に有益な効果をもたらすような活動に受給者が参加することが奨励されている。

第5節では、障害年金の給付設計および給付水準について考察を行った。アメリカの障害年金の給付設計は、障害の状態に至るまでの平均収入を基準とした所得比例給付である。就労時に低所得だった場合には所得代替率を高くする仕組みが設けられているが、定額部分や最低保証額は存在しない。2006年の障害年金給付額は月額977.70ドルであり、手取り賃金の約4割に相当し、購買力平価で円換算した場合は月額121,235円である。ただし、1人当たり給付額には大きな格差が存在する。所得比例給付だけの年金では低年金者の発生が避けられず、とくに障害年金でその傾向が顕著である。このような低年金者の大部分は公的扶助である補足的所得保障を同時に受けている。また、障害年金の給付水準については、障害者は公的年金以外の資産形成に不利であること、障害の定義からいって就労がほぼ不可能であることから、その引き下げが老齢年金の場合以上に困難になっている。一方、スウェーデンの障害年金の設計は、所得比例給付と最低保証給付を組み合わせたものになっている。所得比例給付は、障害の状態になる前の数年間の平均所得に基づいて決められる。2006年の所得比例給付の平均支給額は年額112,419SEKであり、手取り賃金の約5割に相当し、購買力平価で円換算した場合は月額127,375円である。所得比例給付が最低保証額に満たない場合には、その差額が最低保証給付として支給される。最低保証給付は年齢によって異なり、年額83,370～95,280SEKとなっており、購買力平価による円換算では月額94,462～107,956円である。所得比例給付が受給できる場合であっても、その約半数は同時に最低保証給付を受給している。

第6節では、障害年金の財源調達方式および公的扶助との関係を検討している。アメリカの障害年金である社会保障障害保険は、社会保障税を財源とする社会保険プログラムである。社会保障税は、名称は税であるが、その拠出額が記録され、それに基づいて給付が行われており、実態は社会保険料である。アメリカの障害年金では、被保険者に対する給付はもちろんのこと、一見すると無拠出給付のように思われる障害のある家族に対する給付も含めて、拠出に対応して給付が行われるという社会保険の原則が維持されている。そのため、当然ながら、障害の要件を満たしていても、拠出要件を満たすことができない者が多数生じてくる。また、先天的障害者等は、成人後に親の拠出記録に基づいた給付を受け取ることができるが、受給に一定の条件があるため必ず受給できるわ

けではない。このような制度設計の特質から、無年金障害者は当然に生じるが、彼らに対しては公的扶助である補足的所得保障が広く対応している。一方、スウェーデンの障害年金は、所得比例部分については、医療保険料を財源とする社会保険方式で、最低保証部分については、税を財源とする社会扶助方式で運営されている。最低保証部分は、障害の状態になったときに、スウェーデンに居住していることを条件として給付されるため、所得比例部分の受給要件を満たすことができない場合であっても、最低限の年金が保証されるという形になっている。現在、障害年金受給者全体の約 55.5%が最低保証給付を受給しており、その役割が大きくなっている。

第4章「日本の障害年金制度に関する検討」では、これまでの検討を踏まえて、日本の障害年金について論じている。第1節では、現行制度の概要を記述した後に、データに基づいて財政規模、受給者数、支給月額、障害別の受給率などの現状把握を行っている。第2節では、6つの論点に沿って、日本の障害年金の構造と特徴について考察した。とくにアメリカの障害年金の歴史的検討およびアメリカとスウェーデンの障害年金の制度設計に関する検討から得られた示唆をもとにして、日本の現行制度が有する問題点と今後の改革に求められることを明確にした。その結果は以下の通りである。

第1は、障害年金のコストについてである。日本でも近年、障害年金の受給者や給付費が増加している。ただし、その伸びは緩やかであり、また、現時点での障害年金給付費総額を国際比較した場合、日本の規模は先進諸国のなかでも極端に小さくなっている。日本のコストが低位にあるのは、障害の状態に至る人が少ないからではなく、障害年金の制度設計のあり方によってもたらされたものである。それゆえに、日本は、障害年金のコストの拡大に直面しコストの抑制策が進められている諸国とは異なり、制限的な制度を見直すべき時期にある。

第2は、障害認定についてである。日本の障害年金では、事実上、機能障害のみを捉えて障害を認定しており、その際には日常生活能力が基準として用いられている。アメリカやスウェーデンと比べて、日本のような認定基準の場合は、障害者の就労に悪影響を与えることは少ないが、稼働能力の喪失により所得保障を必要とする多くの障害者が障害年金から排除されるという状況をもたらしている。その結果として、勤労収入が高い人に高額な年金受給者がいる一方で、勤労収入がゼロの人の中に年金未受給者が少なくない。現行制度では、稼働能力の減退による所得喪失を補填するという目的が達成されておらず、所得保障制度としては問題が大きい。こうしたことを考えれば、障害認定の基準や方法を抜本的に見直す必要があると思われる。ただし、こうした変更にはさまざまなデメリットも生じるため、日本の実態も踏まえたさらなる検討が求められる。

第3は、老齢年金との関係についてである。日本ではこれまで、一般的には、障害年金と老齢年金は不可分のものと考えられることが多かったが、スウェーデンの改革はそうした見方に一石を投じるものであった。まず、現在では、障害と老齢のリスクの違いが大きくなっており、両年金を同一の制度で運営することの根拠は薄れている。さらに、両年金を同一の制度とする場合、老齢年金改革の影響が障害年金にも及ぶことになる。日本では 2004 年改正で導入されたマクロ経済スライドによって、今後、障害年金の実質的な給付水準も低下していく。この改正については、そもそも少子高齢化を理由とする給付削減を障害年金にも適用することが正当化できるのかという疑問が残

る。それだけでなく、障害年金では、受給者が公的年金以外の資産形成を行う余地が少なく、また、基礎年金のみの受給者が多いため、給付水準の削減は、とくに障害者に対する所得保障をきわめて不十分なものとする可能性がある。以上のことから、障害年金と老齢年金を別制度にするという選択肢を考えて良いと思われる。

第4は、就労支援との関係についてである。現在の日本では、障害者の所得の確保に係わる施策として、就労支援の役割が強調されることが多い。ただし、就労支援で対応できることは限られており、その場合でも障害年金の必要性は排除されないことに留意しなければならない。また、日本では、年金制度内で受給者を直接の対象とするような就労支援策は実施されていないが、アメリカのように費用対策という観点からこれが求められることはない。また、受給者の職業リハビリテーションの利用可能性を高める施策が就労につながるかどうかが不明確であることや、日本の現行制度では障害年金が就業行動にマイナスの影響を及ぼすことが少ないことから、その成果にもあまり期待できない。しかし、就労支援策は費用対策という観点だけから評価されるべきものではなく、スウェーデンでの議論にみられるように、社会的包摂という観点から、より広い意味での社会活動への参加支援としての重要性が高まってきている。それゆえに、障害年金受給者が受動的な受給者とならないように、社会的活動や労働市場に参加していくことを奨励する仕組みを年金制度の枠内に設けることも検討に値すると思われる。

第5は、給付設計および給付水準についてである。日本の障害年金の給付水準を大まかに国際比較すると、障害厚生年金の1級ないし2級については、所得代替率でみても、購買力平価で円換算した金額でみても高い水準にある。しかし、日本の障害年金受給者のうち少なくとも4分の3が障害基礎年金のみの受給者であることを考えれば、障害基礎年金の水準が重要な意味をもっている。障害基礎年金の給付水準をみると、1級の場合であっても、アメリカ、スウェーデンの障害年金の給付水準を大きく下回っており、2級の場合は両国の半分程度の水準でしかない。また、障害基礎年金の水準は生活保護の基準額を下回っているが、生活保護では補足性の原理により親族扶養が優先されるため、就労ができず、障害年金だけで生活できない障害者の多くは、家族に支えられて生活していると考えられる。さらに、障害基礎年金の給付水準は今後、マクロ経済スライドにより低下していく。以上の理由から、障害基礎年金2級の給付水準の引き上げが強く求められる。また、給付水準と関連する論点として、給付設計がある。日本の場合、被用者では定額給付と所得比例給付の組合せ、自営業者やパートタイマーでは定額給付のみとなっている。とくに障害年金の特性を考えた場合、定額部分を有することには積極的な評価ができるが、被用者とそれ以外では給付設計が異なることは適切ではない。障害年金を統一していくことが求められる。

第6は、財源調達方式および公的扶助との関係についてである。日本の障害年金は社会保険方式で運営されている。ただし、国民皆保険の理念から社会保険の原則が大きく変更されている。障害基礎年金では、20歳より前に障害の状態になった者、免除期間や学生納付特例期間しか有しない者に対しても、保険料拠出者と同様の年金が支給されている。そして、実際には受給者の6割強が無拠出年金を受給している。さらに、拠出要件自体も特例措置によって緩和されている。しかし、その一方では、社会保険方式を建て前としているために国民皆保険の実現には至っておらず、障害の要件を満たしていても無年金となっている者が存在する。また、障害年金では、短期間の未納のた

めに無年金となる可能性があり、今後とも無年金障害者の発生は避けられない。以上のように、現在の障害基礎年金の財源調達方法は、社会保険の原則からみても、国民皆保険の理念からみても、問題が多い。同時に、日本では、公的扶助である生活保護が障害年金を補完するような機能を十分に有しているとは言い難い。それに対して、アメリカとスウェーデンでは、障害者の所得保障を中心に障害年金を捉える一方で、原理的に社会保険で対応することができないケースについては、税を財源とする給付によって、広くかつ一律に対応している。日本でも、方向性としては、そのような明確な区分けを行う必要があると思われる。例えば、障害年金では、報酬比例部分のみを社会保険方式とし、基礎年金部分を社会扶助方式とすることなどが考えられる。確かに、老齢基礎年金を社会扶助方式とすることについては多くの問題点が指摘されているが、それらは障害基礎年金には必ずしも当てはまらない。

以上で示したような障害年金制度の拡充や見直しには保険料負担ないしは税負担の増加が伴う。ただし、それらは単なる負担の増加だけではないということも考慮しなければならない。それによって、障害年金の規模が小さいために生じている障害者の家族や生活保護の負担が軽減されるだけでなく、国民全体が障害に伴う予期不能なリスクに対してより確実な保護を享受することができるようになる。

本論文は、アメリカとスウェーデンの障害年金についての検討を手がかりに、日本の障害年金のあり方について考察を行った。今後は、手当制度などを含めた障害者に対する所得保障の全体像についても整理し検討する必要がある。また、一部の研究者からは、障害者の所得保障についても、ベーシック・インカムのように、障害状態にあることを根拠として現金給付を行う仕組みとは異なる制度の方が望ましいとの提案がなされている。現行の制度体系を超えるような所得保障制度が必要なのか、あるいは、そうではないのかについての検討も今後の課題として残されている。

### III 審査結果の要旨

本論文の審査結果は、以下の通りである。

#### 1. 本論文の長所

(1) 本論文は、障害年金に関する歴史研究と国際比較をもとに障害年金の特性を考察し、障害年金の制度設計について論じたものである。日本では、障害年金が公的年金の一部を構成し、障害者の所得保障の支柱となっているにもかかわらず、障害年金に関する研究はきわめて少ない。本論文は障害年金に関する歴史研究と現状分析において新たな地平を切りひらくものであり、当該分野における今後の研究を進展させる礎になるものと思われる。また、公的年金制度および障害者の所得保障に関する研究においても寄与するところが大きいといえよう。論文の全体を通して、構成が論理的であり、文章表現が簡潔でかつ明瞭である。また、制度の説明、統計資料に基づく数量的な把握も周到に行われている。

- (2) 第Ⅰ部のアメリカ障害年金の形成過程に関する研究は、社会保障諮問委員会、上院下院の各委員会や本会議、公聴会、政府機関などにおける報告書や意見書、議事録など膨大な資料を渉猟し、障害年金の導入に関して賛成派と反対派の間でどのような議論が展開され、障害年金の導入に至ったのかを詳細に考察している。こうした第一次資料をもとにした考察は歴史研究としてきわめて優れているばかりでなく、そこでの議論をベースとして障害年金の特性を抽出し、障害年金の制度設計を考える際に重要な6つの論点を導き出し、第Ⅱ部の障害年金の現状分析に結びつけている点は、きわめて説得力があり、高く評価できる。
- (3) 第Ⅱ部では、現在のアメリカの障害年金について、6つの論点に沿ってその基本構造が明らかにされている。それに続いてスウェーデンの障害年金が取り上げられ、1990年代以降の改革について分析が行われ、さらにこれらのタイプの異なる両国の障害年金の特性をふまえて、日本の障害年金の分析が行われている。3カ国の障害年金について6つの論点ごとにメリット・デメリットが多角的に論じられており、それによって日本の障害年金の特徴と問題点がより明確にされている点も高い評価に値する。
- (4) 本論文の最後で、日本の障害年金の改革の方向性を論じているが、その政策提言は年金改革に際しては老齢年金だけではなく障害年金も同時に検討する必要があることを喚起させ、今後の年金改革のあり方について一石を投じるものとなっている。

## 2. 本論文の短所

- (1) 本論文では、アメリカの障害年金について詳細な考察が行われているのに比して、スウェーデンの障害年金に関する考察のウエイトが低い。それについてスウェーデンの障害年金の検討は補足的であるという説明がなされているが、もう少し詳細な考察が行われていたならば、さらに多様な比較分析が可能であったと思われる。とくに障害年金が老齢年金から切り離され、医療保険に統合される過程の議論等について詳細な検討が行われていたならば、日本の障害年金改革の検討においてもさらに示唆に富むものになったのではないと思われる。
- (2) 諸外国と日本の制度設計上の違いの1つとして、障害認定のあり方が指摘されている。この点については、医学的理由に基づく機能障害を重視する日本の認定基準の問題が指摘されているが、それにとどまらず、障害認定における医学的概念と経済的概念の整理や、稼得能力の要素を重視する場合の問題点の分析などを加えていたならば、国際比較研究の意義がさらに大きくなったものと思われる。
- (3) 本論文の対象は、障害年金にほぼ限定されている。障害者世帯の収入の中心が障害年金になっている現状を考えれば、このような限定には一定の理解を示すことができる。しかし、障害者の所得保障については、就労による所得の確保ということが重要であることはいうまでもない。本論文でも年金制度内での就労支援は取り上げられているが、障害者の雇用政策に関する言及は少ない。今後の課題として指摘しておきたい。
- (4) 日本の障害年金を取り上げる際、その歴史的経緯に関しては既に自明のものとして描かれている。しかし、1つの独立した論文として取り扱う場合、それらの叙述があれば、日本の障害年金

をめぐる状況がもう少し具体的にみえてくるように思われる。アメリカの障害年金に関する歴史分析が優れたものであるだけに、日本の障害年金に関する歴史分析が除かれていることが惜しまれる。

### 3. 結論

本論文には上記のような短所も一部見受けられるが、そのほとんどが今後の研究課題とすべきものであり、本論文の長所と比較するとき、いささかも本論文の優秀性をそこなうものではない。

論文提出者・百瀬優は、2004年に早稲田大学大学院商学研究科博士後期課程において博士論文提出要件を充足した後、2007年3月に満期退学し、2009年4月に高千穂大学人間科学部助教に着任している。早稲田大学大学院商学研究科修士課程に入学して以来、社会保障の歴史研究および関連制度の研究に取り組み、博士後期課程に進学後は障害者の所得保障制度、とくに障害年金の研究に取り組んできた。それらの研究成果を社会保障専門誌や学会紀要、他大学の紀要等に論文として発表し、また社会政策学会や日本年金学会で報告を行い、障害年金をはじめとする社会保障研究で高い評価を得ている。

本論文は、それらの社会保障に関する歴史研究と制度研究の成果を踏まえ、障害年金の制度設計について論じたもので、わが国の社会保障研究に多大の貢献をなす研究であるといえる。

以上の審査結果に基づき、本論文提出者・百瀬優は「博士(商学)早稲田大学」の学位を受ける十分な資格があると認めるものである。

2009年9月14日

#### 審査員

(主査)	早稲田大学教授	博士(商学)早稲田大学	土田 武史
	早稲田大学教授	博士(歴史)ルーアン大学	鈴木 宏昌
	早稲田大学教授		清水 英彦
	関西大学教授	経済学博士(関西学院大学)	一圓 光彌